

Justis- og beredskapsdepartementet

postmottak@jd.dep.no

Vår dato
23.1.2015

Vår referanse
2015-40

Deres dato
4.12.2014

Deres referanse

Vår saksbehandler
Per Mognes

TELENORS HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE FORSLAG TIL ENDRINGER I POLITILOVEN OG EKOMLOVEN – MOBILREGULERTE SONER MV.

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 4.12.2014 der Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet (heretter benevnt departementene) ber om innspill til deres forslag til endringer i politiloven og ekomloven vedrørende mobilregulerte soner, mv. Telenor vil i det følgende gi sine kommentarer til høringsnotatet.

Hovedkonklusjoner

Telenor har forståelse for at så vel politiet som Nasjonal sikkerhetsmyndighet i visse tilfeller kan ha behov for å ta i bruk mobilregulerte soner eller foreta jamming for å forebygge eller avsløre alvorlig kriminalitet. Telenor er opptatt av å ha et godt samarbeid med myndighetene innenfor de rammer loven setter. Telenor er imidlertid ansvarlig for og opptatt av at stabiliteten i våre nett ivaretas og at bruken av disse virkemidlene dermed skjer i kontrollerte former og til minst mulig ulempe for våre kunder.

Etablering av mobilregulerte soner generelt og jamming spesielt vil kunne føre til at ekomtilbydernes nett i økende grad påvirkes slik at etablering og formidling av kommunikasjon mellom brukere ikke kan gjennomføres i perioder og innenfor visse geografiske områder, uten at tilbyderne i utgangspunktet har mulighet til å identifisere årsaken og eventuelt iverksette avhjelpende tiltak.

Lovforslaget utvider mulighetene til å ta i bruk mobilregulerte soner og jamming, spesielt siden det bl.a. er politimestere, visepolitimestere og eventuelt andre innen politiet dette er delegert til, som vil foreta disse vurderingene. Telenor mener lovforslaget ikke har godtgjort et behov for å fravike kravet til rettens kjennelse og mener et slikt krav bør videreføres.

Telenor har dessuten mindre tro på at kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) vil kunne vurdere alle sider ved politiets bruk av metodene. Spesielt vil det være vanskelig for kontrollutvalgene å vurdere, slik loven krever, om politiets bruk av metodene i enkelttilfeller vil være et uforholdsmessig inngrep overfor brukerne og ekomtilbyderne, og om det ville vært mulig

for politiet å bruke andre mindre inngripende virkemidler. Dette forsterkes ved at ekomtilbyderne ikke har muligheten til å klage til eller gjøre kontrollutvalgene oppmerksom på eventuelle konsekvenser av politiets bruk av mobilregulerte soner og jamming dersom tilbyderne ikke får vite om den konkrete bruken av metodene (dvs. tid og sted for bruk).

Telenor vil også understreke at det er svært viktig at ekomtilbyderne varsles ved gjennomføring av slike tiltak blant annet for å sikre at tilbyderne ikke iverksetter operasjoner som hindrer politiets arbeid. Det er i tillegg sannsynlig at den nødvendige forståelse av konsekvensen av å ta i bruk mobilregulerte soner og jamming i ekomtilbydernes nett samt forståelsen av at varsling om bruk er viktig for ekomtilbyderne, vil bli redusert dersom det er politiet og ikke Nkom som skal fatte den endelige beslutning om ekomtilbyderne skal varsles.

Etter Telenors vurdering er den eneste hensiktsmessige måten å gjøre dette på, å sørge for at tilbyder varsles samtidig og parallelt med at Nkom varsles når mobilregulerte soner eller jamming tas i bruk. Telenor foreslår at en konkret beskrivelse av varslingsplikten tas inn som en del av ekomloven § 6-2 a annet ledd.

Med utgangspunkt i forutsetningene i den foreslåtte politilovens § 7 b der det slås fast at mobilregulerte soner og jamming ikke skal benyttes dersom det er mulig å oppnå formålet med mindre inngripende midler, vil Telenor dessuten foreslå en større grad av samhandling mellom myndighetene og ekomtilbyderne hva gjelder anvendelse av de nevnte metoder.

Til slutt vil Telenor påpeke at departementene i høringsnotatet erkjenner at det ikke vil være mulig å foreta nødanrop eller formidle alarmer i mobilnettet når jamming og eventuelt mobilregulerte soner benyttes uten at de fulle konsekvensene av det vurderes i høringsnotatet. Det at brukerne blir fratatt muligheten til å ringe nødnummer eller å formidle alarmer uten at dette skyldes uforskyldte feil i tilbyders nett, vil kunne hevdes å være et brudd på ekomlovens krav til tilbyder om å sørge for forsvarlig sikkerhet for brukere (jfr. ekomloven § 2-10). Telenor forventer at departementene klargjør alle sider av ansvarsforholdene ved bruk av mobilregulerte soner og jamming, slik at rettighetshaveren ikke blir stilt til ansvar i en slik situasjon.

Innledning

Departementenes forslag til endringer i politiloven og ekomloven åpner for at politiet i sin operative virksomhet skal kunne etablere mobilregulerte soner og foreta andre inngrep i bruk av frekvenser tildelt andre. Forslagene til lovendringer omhandler således utvidet adgang til å ta i bruk operative tiltak i visse situasjoner som i dag ikke er lovregulert.

Departementene foreslår en ny bestemmelse i politiloven § 7 b som gir politiet hjemmel til å etablere mobilregulerte soner og gi politiet hjemmel til å benytte jamming på andre frekvenser enn frekvenser som brukes til offentlig mobilkommunikasjon, dersom dette er nødvendig for å beskytte liv og helse eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det. I tillegg foreslås det å åpne for at politiet av samme grunner kan innstille eller avbryte overføring av samtaler eller annen kommunikasjon til eller fra bestemte telefoner, datamaskiner, andre bestemte kommunikasjonsanlegg eller andre anlegg som kan benyttes til sending av elektromagnetiske bølger, eller stenge denne typen anlegg for kommunikasjon.

Departementene foreslår at kompetansen til å iverksette tiltakene legges til politimester og visepolitimester, samt sjef PST og assisterende sjef PST, i tillegg til at myndigheten i særlige tilfeller kan delegeres.

Videre foreslås det at kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) gis tilsynskompetanse for henholdsvis det ordinære politis og PSTs bruk av metodene i politiloven § 7 b.

I tillegg foreslår departementene endringer i ekomloven slik at politiet kan beslutte å unnlate å varsle Nkom om jamming mv., eller utsette varslingen, dersom unnlatt eller utsatt varsling er helt nødvendig av hensyn til den gjeldende situasjon. Endelig foreslås det at politiet kan beslutte at ekomtilbyderne ikke skal varsles dersom det er av avgjørende betydning for å oppnå formålene med etablering av mobilregulert sone eller jamming.

Departementene understreker gjentagende ganger i høringsnotatet at det kun vil være i et fåtall av saker der politiet vil ha behov for å kunne opprette mobilregulerte soner eller foreta jamming samt at slike tiltak ikke kan benyttes dersom det vil være et uforholdsmessig inngrep overfor de som blir rammet, dvs. både den enkelte som utsettes for virkningene av tiltakene (f.eks. brukerne) og ekomtilbyderne. Departementene presiserer således at tiltakene ikke skal benyttes dersom det er mulig å oppnå formålet med mindre inngripende midler.

Telenors kommentarer

Telenor har forståelse for at så vel politiet som Nasjonal sikkerhetsmyndighet i visse tilfeller kan ha behov for å ta i bruk mobilregulerte soner eller foreta jamming. Problemet for Telenor er at dette vil kunne føre til at nettet vårt i økende grad påvirkes slik at etablering og formidling av kommunikasjon mellom brukere ikke kan gjennomføres i perioder og innenfor visse geografiske områder uten at vi i utgangspunktet har mulighet til å identifisere årsaken og eventuelt iverksette avhjelpende tiltak. Dersom ekomtilbyderne imidlertid får informasjon om bruken av metodene i det øyeblikk de tas i bruk eller rett etter at de er tatt i bruk, vil enkelte av de operative problemene til en viss grad kunne håndteres på en forsvarlig måte.

Telenor er bekymret for politiets økende mulighet til å ta i bruk mobilregulerte soner og jamming dersom de nye hjemlene i politiloven og ekomloven innføres. Selv om departementene hevder i høringsnotatet at det kun vil være i et fåtall av saker der politiet vil ha behov for å kunne opprette mobilregulerte soner eller foreta jamming samt at slike tiltak ikke skal benyttes dersom det vil være et uforholdsmessig inngrep overfor de som blir rammet (f.eks. brukere av mobilnett og ekomtilbydere), er Telenor ikke trygg på at antall tilfeller vil holdes på et minimum. Forslaget innebærer at det bl.a. er politimestere og visepolitimestere som vil foreta disse vurderingene, i tillegg til at myndigheten i særlige tilfeller kan delegeres. Dette innebærer at et stort antall personer vil kunne iverksette disse tiltakene. Telenor mener lovforslaget ikke har godtgjort et behov for å fravike kravet til rettens kjennelse og mener et slikt krav bør videreføres. Med et fåtall forventede tilfeller av bruk burde en slik rettslig prøving og kontroll kunne opprettholdes.

Telenor har dessuten mindre tro på at kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget) og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) vil kunne vurdere alle sider ved politiets bruk av metodene. Spesielt vil det være vanskelig for

kontrollutvalgene å vurdere, slik loven krever, om politiets bruk av metodene i enkelttilfeller vil være et uforholdsmessig inngrep overfor brukerne og ekomtilbyderne, og om det ville vært mulig for politiet å bruke andre mindre inngripende virkemidler. Kontrollutvalgene vil dermed ha vanskeligheter med å etterprøve politiets vurderinger med tilstrekkelig faglig tyngde på dette området. Dette forsterkes ved at ekomtilbyderne ikke har muligheten til å klage til eller gjøre kontrollutvalgene oppmerksom på eventuelle konsekvenser av politiets bruk av mobilregulerte soner og jamming dersom tilbyderne ikke får vite om den konkrete bruken av metodene (dvs. tid og sted for bruk). Kontrollutvalgene må selv gjøre sine vurderinger av konsekvensene av den konkrete bruken samt at de må ha ressurser til å gjennomføre dette.

Etter gjeldende bestemmelse i ekomloven § 6-2 a annet ledd, skal politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet kun varsle Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) etter at frekvensene er tatt i bruk («uten ugrunnet opphold»). Nkom skal deretter i samråd med politiet eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet avgjøre om og i tilfelle når rettighetshaverne skal underrettes. På bakgrunn av de foreslåtte endringene i politiloven § 7 b og begrunnelsene for disse, foreslår departementene imidlertid at det gjøres en korresponderende endring i denne bestemmelsen slik at politiet i samråd med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan beslutte at ekomtilbyderne ikke skal varsles dersom det er av avgjørende betydning for gjennomføring av tiltak etter politiloven § 7 b. Den endelige beslutningen om ikke å informere ekomtilbyderne foreslås dermed flyttet fra Nkom til politiet. I tillegg foreslås det at politiet i særlige tilfeller kan beslutte å utsette varslingen eller unnlate å varsle Nkom.

Telenor er bekymret for en lovendring som gir politiet myndighet til å beslutte at ekomtilbyderne ikke skal varsles. På tross av at politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet allerede har et ansvar for å rapportere bruk av mobilregulerte soner til Nkom og at ekomtilbyderne som hovedregel skal varsles, har ikke Telenor per dags dato mottatt noen informasjon om at slike metoder er tatt i bruk i vårt nett. Slik vi forstår det har Nkom mottatt svært få rapporter fra politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Dette kan tyde på at politiet ikke tar sin rapporteringsplikt alvorlig eller at de ikke forstår betydningen for ekomtilbyderne av slik informasjon. Det er i tillegg sannsynlig at den nødvendige forståelse av konsekvensen av å ta i bruk mobilregulerte soner og jamming i ekomtilbydernes nett samt forståelsen av at varslingsom bruk er viktig for ekomtilbyderne, vil bli redusert dersom det er politiet og ikke Nkom som skal fatte den endelige beslutning om ekomtilbyderne skal varsles.

En slik usikkerhet om ekomtilbyderne overhodet blir varslet, er etter Telenors oppfatning, svært vanskelig å håndtere. Fra kundens ståsted vil dette også bli en meget uheldig situasjon, siden bruken av mobilregulerte soner generelt og jamming spesielt vil kunne medføre en vesentlig forringet kvalitet eller fullstendig blokkering av teletjenestene som går via mobilnettet. Kundene vil oppfatte tilbyderens teletjenester som å være til ikke å kunne stole på. Det vil være tilnærmet umulig for tilbyderen å kommunisere årsakssammenhengene til markedet, noe som vil gi tilbyder et dårlig omdømme i markedet. Bruk av mobilregulerte soner og jamming vil kunne medføre en signifikant forringelse både for kunden og for ekomtilbyder. Tilbyder vil derfor i tilfeller der tjenestekvaliteten er vesentlig forringet, ha en forpliktelse til å sørge for at kundene blir informert om dette. Det vil derfor være behov for at Nkom offentliggjør rapporter over bruk (minimum statistikk over omfang), f.eks. etter en karantenetid på 6 måneder.

Etter Telenors vurdering er den eneste hensiktsmessige måten å informere ekomtilbyderne på, å sørge for at tilbyder varsles samtidig og parallelt med at Nkom varsles når mobilregulerte soner

eller jamming tas i bruk. Siden metodene sannsynligvis vil bli tatt i bruk over hele landet og siden enhver politimester eller visepolitimester i prinsippet vil kunne treffe beslutning om å ta de i bruk, vil kompetansen til å kunne vurdere og forstå konsekvensene bruk av mobilregulerte soner og jamming vil ha på mobilnettet i mange tilfeller være minimal. Telenor anbefaler derfor at politiet alltid skal varsle både Nkom og berørte ekomtilbydere når mobilregulerte soner eller jamming tas i bruk. Telenor har et profesjonelt apparat som daglig håndterer følsomme opplysninger knyttet til politiets kommunikasjonskontroll og utlevering av trafikkdata i straffesaker. En tilsvarende forsvarlig behandling av informasjon om bruk av mobilregulerte soner kan enkelt etableres. En slik varslingsordning vil i tillegg kunne forhindre at tilbydere igangsetter feilretting eller planlagt vedlikeholdsarbeid som vil kunne ødelegge politioperasjoner og dessuten eksponere informasjon om operasjonen til et langt større antall personer enn om det ble gitt forhåndsinformasjon til tilbyder.

Nkom har nedsatt en arbeidsgruppe sammen med ekomtilbyderne med det formål å identifisere mekanismer for at tilbyderne kan gjøre nettsentrisk deteksjon av «falske basestasjoner» (et virkemiddel som faller inn under den foreslåtte lovgivningen). Når Nkom legger opp til at tilbyderne skal detektere slik aktivitet, hvis det er teknisk mulig, for å kunne opprettholde forsvarlig sikkerhet i nettet, fremstår det lite meningsfylt at politiets legitime bruk ikke skal være forhåndsvarslet til tilbyderne.

Siden varsling er av vesentlig betydning for ekomtilbyderne, vil Telenor primært foreslå at forslaget i ekomloven § 6-2 a annet ledd første punktum endres til: «*Politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal varsle myndigheten og berørte rettighetshavere uten ugrunnet opphold etter at frekvenser som er tildelt andre, er tatt i bruk*» samt at nest siste punktum fjernes. Subsidiært vil Telenor foreslå at forslaget i ekomloven § 6-2 a annet ledd tilføyes et nytt femte punktum lydende: «*Som hovedregel skal de berørte rettighetshavere varsles*». Denne hovedregelen er presisert flere steder i høringsnotatet, og Telenor mener at den er av så stor betydning at den bør tas inn i lovteksten.

I tillegg til den usikkerheten det representerer for en ekomtilbyder ikke å vite når, hvor og i hvor stor utstrekning mobilregulerte soner og jamming blir benyttet i eget nett slik at dette kan korreleres med observerte feilsituasjoner, kommer de operative problemer bruken av slike metoder representerer for tilbyderne. Dessuten vil bruken av slike metoder innebære brudd i kommunikasjonen eller andre driftsforstyrrelser for kundene i det aktuelle området.

I høringsnotatet beskriver departementene mange eksempler på ulemper brukere av ekomtjenester og ekomtilbydere vil kunne oppleve ved bruk av mobilregulerte soner og jamming, bl.a. nevnes følgende konsekvenser av jamming; det er ikke mulig å ringe og å foreta nødanrop, utløse voldsalarmer og overføre brann- og innbruddsalarmer via mobilnettet innenfor det geografiske området og i det tidsrommet jammingen finner sted. I tillegg kan det presiseres at alle alarmsystemer som benytter mobilnettet, vil bli påvirket, noe som vil bli et økende problem gitt den forventede veksten i bruk av slike systemer (f.eks. eCall (automatisk nødanrop ved kjøretøyuhell for å sikre rask bistand) som i følge et EU-direktiv blir påbudt i alle nye biler som selges i EU-området, og eHelse). De negative konsekvensene ved bruk av mobilregulerte soner og jamming vil derfor måtte forventes å øke.

Selv om departementene erkjenner at det ikke vil være mulig å foreta nødanrop eller formidle alarmer i mobilnettet når jamming og eventuelt mobilregulerte soner benyttes, blir ikke de fulle konsekvensene av dette vurdert i høringsnotatet. Ekomtilbyderne blir i mange andre tilfeller møtt

med strenge krav fra Nkom vedrørende tilbydernes plikt til å tilby «*elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig*» (jfr. ekomloven § 2-10). Det at brukerne blir fratatt muligheten til å ringe nødnummer eller å formidle alarmer uten at dette skyldes uforskyldte feil i tilbyders nett, vil kunne hevdes å være et brudd på kravet om forsvarlig sikkerhet. Det vil være urimelig at ekomtilbydere vil bli stilt til ansvar dersom slike situasjoner opptrer, og Telenor vil derfor forvente at myndighetene tar ansvaret når dette skjer. Dette fordrer imidlertid at tilbydere får nødvendig informasjon om at mobilregulerte soner og jamming er blitt benyttet slik at årsakssammenhengene med relaterte klager blir avdekket. Når myndighetene gir tillatelse til en slik tvangsbruk av andres frekvenser, formoder vi at myndighetene setter som vilkår at rettighetshaveren skal være skadesløs og få erstattet sitt tap. Telenor forventer derfor at departementene klargjør alle sider av ansvarsforholdene ved bruk av mobilregulerte soner og jamming.

Med utgangspunkt i forutsetningene i den foreslåtte politilovens § 7 b der det slås fast at mobilregulerte soner og jamming ikke skal benyttes dersom det er mulig å oppnå formålet med mindre inngripende midler, vil Telenor foreslå en større grad av samhandling mellom myndighetene og ekomtilbyderne hva gjelder anvendelse av de nevnte metoder. Dette også fordi vi nødvendig vil havne i en situasjon hvor Telenor uforvarende intervensjoner og dermed kan komme i skade for å sabotere eller på annen måte negativt innvirke på politiets operasjoner.

Med hilsen
Telenor Norge AS



Asle Svanøe,
Divisjonsdirektør